

## II

(Förberedande rättsakter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 428:e PLENARSESSION DEN 5–6 JULI 2006

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Bestämmelser som rör konkurrens- och konsumentfrågor

(2006/C 309/01)

Den 14 juli 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om *Bestämmelser som rör konkurrens- och konsumentfrågor*

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 31 maj 2006. Föredragande var María Candelas Sánchez Miguel.

Vid sin 428:e plenarsession den 5–6 juli 2006 (sammanträdet den 5 juli 2006) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 134 röster för, inga röster emot och 2 nedlagda röster.

### 1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Fri konkurrens innebär en vinst för alla som samverkar på marknaden, särskilt för konsumenterna. Överträdelser av de lagar som gäller på detta område har emellertid fått stora konsekvenser för konkurrerande företag och reglerna ger möjlighet att utfärda sanktioner i syfte att mildra de ekonomiska effekterna av den bristande konkurrensen mellan företag.

1.2 Tidigare har konsumenterna inte haft några lämpliga rättsliga instrument baserade på konkurrenslagstiftningen för att vidta åtgärder eller protestera mot skador de har lidit på marknaden till följd av förbjuden praxis på konkurrensområdet. Först efter de stora förändringar som har ägt rum på inre marknaden, särskilt avregleringen av sektorer av allmänt ekonomiskt intresse, har en debatt inletts om behovet av instrument som ger konsumenterna möjlighet att delta i konkurrenspolitiken.

1.3 Det första steget i denna riktning var utnämningen av en kontaktperson för konsumentfrågor vid GD Konkurrens som länk mellan generaldirektoratet och konsumentorganisationer i konkurrensärenden där det är viktigt att dessa organisationer kan göra sin röst hörda. I dag, tre år senare, kan man konstatera att kontaktpersonen på grund av begränsade resurser har haft svårt att fullgöra sina uppgifter.

1.4 Samtidigt har det uppstått en verklig begränsning av den fria konkurrensen i de liberaliserade sektorerna, vilket har lett

till att konkurrenter utesluts från marknaden och att konsumenternas rättigheter påtagligt begränsas. En av orsakerna till denna negativa utveckling är att de flesta medlemsstater har betraktat avregleringen ur ett nationellt perspektiv och återigen börjat skydda de inhemska företagen. Kommissionen bör ges de medel som krävs för att förhindra denna utveckling.

1.5 EG-fördragets artikel 153.2 ger den rättsliga grund som kommissionen behöver för att införa ett övergripande konsumentskydd inom ramen för gemenskapens politik, i synnerhet konkurrenspolitiken. Detta kan ske genom att man vid tillämpningen av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget tar hänsyn inte bara till de konkurrerande företag som drabbas av överträdelser av konkurrensreglerna utan även till konsumenternas intressen. Även medlemsstaterna bör se till att den nationella lagstiftningen tjänar detta syfte.

1.6 Det bör därför införas rättsmedel som ger konsumenterna skadestånd om förbjuden praxis går ut över deras rättigheter, särskilt när det gäller ekonomiska rättigheter.

1.7 Det behövs också en förstärkning av systemen för information till och samråd med konsumenterna. Om GD Konkurrens bibehåller sin kontaktperson bör denna ges de resurser som krävs för att fullgöra sina uppgifter. GD Hälsa och

konsumentskydd måste involvera alla relevanta organisationer i syfte att skapa större genomslag i konkurrensärenden som direkt berör konsumenternas intressen. Vi menar att Europeiska konkurrensnätverket kan anpassa sin verksamhet genom att ge utrymme för de uppgifter och synpunkter som nationella och europeiska konsumentorganisationer önskar lämna i syfte att effektivisera konkurrenspolitiken på marknaderna och få sina ekonomiska rättigheter erkända.

## 2. Den europeiska konkurrenspolitikens nuvarande inriktning

2.1 Fri konkurrens är en grundläggande princip i marknads ekonomin, som bygger på föreställningen att de ekonomiska aktörerna, och generellt alla individer som träder in på marknaden, har valfrihet. De i fördraget fastlagda konkurrensbestämmelserna utgår från att det krävs en jämvikt mellan den fria konkurrensen på marknaden och marknadsaktörernas rättigheter. När avregleringarna var som mest aktuella konstaterade Europeiska kommissionen<sup>(1)</sup>, mot bakgrund av nya ekonomiska förhållanden som inte hade beaktats i konkurrenslagstiftningen, att det måste upprättas en balans mellan företagets och konsumenternas intressen. Kommissionen ville också göra de frivilliga instrumenten mer verkningfulla och främja dialogen mellan konsumenter och företag i syfte att öka konsumenternas förtroende för marknaden, eftersom konkurrens i sig inte kan leda till detta.

2.2 Dagens situation innehåller några nya inslag, som har beskrivits i kommissionens rapport om konkurrenspolitiken 2004<sup>(2)</sup> och i kommissionsledamot Neelie Kroes anförande<sup>(3)</sup>. I båda fallen framhöll man att insatserna måste koncentreras till de sektorer som i enlighet med Lissabonagendan är av avgörande betydelse för inre marknaden och för konkurrenskraften. Man måste emellertid särskilt beakta konsumenternas intressen och i synnerhet kartellers och monopols effekter på deras rättigheter. Denna ståndpunkt kan ses som ett första steg i riktning mot att integrera konsumentskyddet i åtgärder för att reglera marknaden utifrån ett efterfrågeperspektiv och inte enbart utifrån ett utbudsperspektiv, vilket hittills har varit fallet.

2.3 Det skall noteras att konkurrenspolitiken utformas av EU i samarbete med medlemsstaterna, inte bara för att den gäller inre marknaden och följaktligen gränsöverskridande transaktioner, utan också för att dess syfte är att harmonisera de nationella reglerna så att protektionistiska politiska åtgärder inte genomförs i avsikt att gynna hemmamarknaden och diskriminera konkurrenter. Här spelar alltså EU-institutionerna och särskilt kommissionen en central roll. Kommissionen har inte bara ansvaret för utarbetandet av konkurrensreglerande

lagförslag utan också för tillsynen av företagssammanslagningar och statligt stöd, där allmänintresset har företräde framför de enskilda staternas särintresse.

2.4 Avregleringen av sektorer av allmänt intresse och regleringen av de finansiella tjänsterna har lett till försök att upprätta en koppling mellan konkurrenspolitiken och annan politik som utformas av kommissionen, särskilt konsumentpolitiken. I den senaste rapporten om konkurrenspolitiken från 2004 sägs att ett skäl till en strikt tillämpning av denna politik är att öka konsumenternas intresse och förtroende för inre marknaden.

2.5 En analys av de olika bestämmelser som den europeiska konkurrenspolitiken kommer till uttryck i visar dock att denna principförklaring i praktiken enbart efterlevs i liten utsträckning. Situationen är faktiskt densamma nu som den var tidigare. Under den europeiska konkurrensdagen 2003<sup>(4)</sup> tillkännagavs att en "kontaktperson för konsumentfrågor" skulle utnämnas inom GD Konkurrens med befogenhet att agera på alla de områden som omfattas av denna politik, i syfte att tillvarata konsumenternas intressen. Dessutom publiceras informationsbroschyrer<sup>(5)</sup> i syfte att vägleda och informera konsumenterna om konkurrenspolitikens innehåll och om hur den kan komma att påverka deras intressen.

2.6 Kontaktpersonens främsta uppgifter är att<sup>(6)</sup>

- fungera som främsta kontaktpunkt för konsumentorganisationer och enskilda konsument<sup>(7)</sup>,
- upprätta regelbundna och omfattande kontakter med konsumentorganisationer och särskilt med den rådgivande europeiska konsumentgruppen, "ECCG",
- uppmärksamma konsumentgrupper på konkurrensärenden till vilka de kan ge värdefulla bidrag och ge dem råd om hur de kan uttrycka sina åsikter, och
- stå i kontakt med de nationella konkurrensmyndigheterna i frågor som rör konsumenterna.

2.7 Denna inriktning av konkurrenspolitiken mot att även beakta konsumenternas intressen måste vara övergripande och leda till att den strikta befogenhetsfördelningen mellan GD Konkurrens och GD Hälsa och konsumentskydd upphör. För detta krävs en fortlöpande samordning av olika politikområden, inte bara på EU-nivå utan även mellan EU-politiken och den nationella politiken, i syfte att skapa fri konkurrens på marknaden till gagn för båda näringsliv och konsumenterna.

<sup>(1)</sup> Handlingsplan för konsumentpolitiken 1999–2001.

<sup>(2)</sup> SEK(2005) 805 slutlig, 17.6.2005. EESK:s yttrande: EUT C 110, 9.5.2006, s. 8.

<sup>(3)</sup> London den 15 september 2005 under europeiska konsument- och konkurrensdagen.

<sup>(4)</sup> Kommissionsledamot Mario Monti tillkännagav utnämningen av Juan Antonio Riviére y Martí i Rom den 6 december 2003.

<sup>(5)</sup> EU:s konkurrenspolitik och konsumenterna. Publikationsbyrån i Luxemburg.

<sup>(6)</sup> Se "XXXIII:e rapporten om konkurrenspolitiken – 2003", s. 6 ff., SEK(2004) 658 slutlig, 4.6.2004. EESK:s yttrande – EUT C 221, 8.9.2005.

<sup>(7)</sup> Kontaktpersonen kan kontaktas via e-post: comp-consumer-officer@cec.eu.int.

### 3. EU:s konkurrenspolitik och dess påverkan på konsumenterna

3.1 Det kan konstateras att konkurrenspolitiken på senare tid har genomgått en omfattande förändring, inte bara på grund av globaliseringen utan även för att liberaliseringen av tjänstesektorn måste vara förenlig med andra mål av allmänt intresse, t.ex. att säkerställa ett brett och tryggt utbud. Konkurrenspolitiken har en viktig roll i genomförandet av de konkurrensmål som anges i Lissabonstrategin. Dessa är fokuserade på en välfungerande marknadsekonomi och framför allt på företagsammanslagningar, som är avgörande för att den europeiska ekonomin skall klara sig väl i förhållande till våra internationella konkurrenter, utan att det går ut över de europeiska konkurrenterna och särskilt konsumenternas rättigheter.

3.2 För att klarlägga de delar av konkurrenspolitiken som påverkar konsumenterna krävs en översyn av de avsnitt som reglerar denna, dvs. de relevanta artiklarna i fördraget och deras tillämpningsföreskrifter. Några av dessa har ändrats på senare tid, medan andra snart kommer att antas.

#### 3.3 Konkurrensbegränsande avtal och affärsmetoder

3.3.1 Avtal mellan företag är ett led i relationerna på marknaden och bidrar till att denna kan fungera som den skall. Dessa avtal sluts dock inte alltid i konkurrens syfte. Tvärtom gäller ofta motsatsen. Redan när inre marknaden inrättades diskuterades om sådana avtal borde förbjudas, om de syftade till att förhindra, begränsa eller snedvrیدا den fria konkurrensen. Det samma gäller företagssammanslutningar, som oftast har formen av karteller, dvs. grupper av företag utan någon uppenbar inbördes samordning. Om deras verksamhet begränsar eller förhindrar den fria konkurrensen, omfattas den av förbudet.

3.3.2 Den rättsliga grunden till avtal och beslut mellan företag är av kontraktsrättslig art och medför förpliktelser för parterna. I båda fallen är de giltiga endast om de uppfyller relevanta rättsbestämmelser. Det problem som behandlas här är dessa avtals konsekvenser för tredje part, i synnerhet när det gäller de regler som styr konkurrensen på marknaden.

3.3.3 Lagens syfte är kort sagt att förbjuda resultatet, nämligen begränsningen av konkurrensen, men bestämmelsen går längre än så, eftersom alla avtal och beslut kan ogiltigförklaras, med alla de praktiska konsekvenser som detta får för ersättning av de skador som drabbar konkurrenter och ekonomin generellt genom snedvrیدningen av marknaden.

3.3.4 De mycket komplicerade situationer på de nationella marknaderna och på EU:s inre marknad som fördragets artikel 81 har tillämpats på, har föranlett kommissionen att utarbeta

ett så kallat moderniseringspaket<sup>(8)</sup>, som gör det möjligt att anpassa fördragets bestämmelser till domstolarnas rättspraxis och till de många situationer som har uppstått vid tillämpningen av dessa bestämmelser.

3.3.5 Reglerna om gruppundantag har också uppdaterats<sup>(9)</sup>. Denna förordning innehåller nya regler för undantag i överensstämmelse med marknadens aktuella behov, särskilt för avtal om tekniköverföring. Behovet av tydliga bestämmelser som gör det lättare för företag att ingå avtal utan att bryta mot förbudet, gör det nödvändigt att fastlägga ramar för samarbetet mellan dem, och framför allt att säkerställa att dessa undantag aldrig går ut över konsumenterna.

#### 3.4 Missbruk av dominerande ställning

3.4.1 I fördragets artikel 82 anges att "ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna" är förbjudet. Denna bestämmelse innebär inte att dominerande ställning inte får förekomma (tendensen har snarare varit att främja företagsammanslagningar, så att europeiska företag kan konkurrera med företag i övriga delar av världen) utan syftar i stället till att förhindra att den dominerande position som ett företag har uppnått gör det möjligt för detta att påtvinga konkurrenterna sina egna villkor och därigenom undanröja konkurrensen. I denna artikel är det inte fråga om hur den dominerande ställningen har uppstått, till skillnad från artikel 81, som behandlar bakgrunden till avtalen eller besluten i syfte att kunna förklara dem ogiltiga.

3.4.2 Den dominerande ställningen får andra konsekvenser än samordnade förfaranden eftersom den inte förefaller påverka konkurrensen, som redan kan vara begränsad på grund av att det inte finns konkurrenter eller för att dessa spelar en obetydlig roll på marknaden. Det anges emellertid att ingripanden till förmån för konsumenterna krävs om de lider skada till följd av villkor som ställs upp av det berörda dominerande företaget<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, senare ändrad genom rådets förordning (EG) nr 411/2004 (EUT L 68, 6.3.2004); kommissionens förordning (EG) nr 773/2004 av den 7 april 2004 om kommissionens förfaranden enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (EUT L 123, 27.4.2004, s. 18). Dessutom har det publicerats en rad meddelanden och riktlinjer om de förfaranden som skall följas i kontakterna mellan konkurrensmyndigheterna och kommissionen, och mellan kommissionen och rättsmyndigheterna.

<sup>(9)</sup> Kommissionens förordning (EG) nr 772/2004 av den 27 april 2004 om tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget på grupper av avtal om tekniköverföring (EUT L 123, 27.4.2004, s. 11).

<sup>(10)</sup> EG-domstolen har i rättspraxis tvingats definiera begreppet dominerande ställning eftersom detta inte definieras i fördraget. Enligt denna rättspraxis är det fråga om dominerande ställning om ett eller flera företag har en ekonomisk position som gör det möjligt för dem att förhindra reell konkurrens på marknaden genom att agera oberoende av konkurrenter, kunder och konsumenter.

3.4.3 Kommissionen har därför vidtagit åtgärder i de viktigaste sektorerna, där företagen till följd av att sektorerna först nyligen liberaliserats har haft en dominerande ställning i de flesta EU-länder, t.ex. inom telekommunikationssektorn<sup>(11)</sup>, eller i sektorer där de dominerande företagen tack vare viktig teknisk innovation inte har mött någon effektiv konkurrens, som t.ex. Microsoft<sup>(12)</sup>. I båda dessa fall förelåg missbruk av dominerande ställning. I första fallet var det fråga om illegal prissättning vid leverans av telekommunikationstjänster<sup>(13)</sup>. Avgörandet var viktigt också därför att det rörde sig om en statligt reglerad ekonomisk sektor. Kommissionen menade alltså att dess ingripande krävdes även om priserna reglerades sektorsvis.

3.4.4 I det andra fallet var frågan mer komplicerad, eftersom Microsoft är ett nordamerikanskt företag med i det närmaste totalt monopol när det gäller användningen av företagets data-system. Kommissionen beslutade dock att brott mot artikel 82 hade ägt rum, eftersom Microsoft hade missbrukat sin dominerande ställning på marknaden för operativsystem för datorer genom att vägra lämna information om kompatibilitet och framför allt genom att inte tillåta separat försäljning av Windows Media Player och Windows. Kommissionen utdelade inte bara stora böter för en mycket grov överträdelse, utan krävde också att Microsoft skulle vidta en rad åtgärder för att lämna information om sina operativsystem och tillåta separat försäljning av enskilda komponenter i Windowspaketet.

### 3.5 Kontroll av företagskoncentrationer

3.5.1 I EG-fördraget infördes inte någon särskild artikel för reglering av företagsammanslagningar, ursprungligen eftersom sådana transaktioner var mycket ovanliga och senare för att medlemsstaternas myndigheter stödde företagssammanslagningar i syfte att göra de nationella företagen mer konkurrenskraftiga. Om dessa sammanslagningar ledde till en dominerande ställning tillämpades emellertid både artikel 81 och artikel 82, dock med ett förbehåll: kontroll av sammanslagningarna gjordes inte i förväg, utan endast om missbruk av dominerande ställning kunde konstateras.

3.5.2 För att fylla detta tomrum och möjliggöra effektiv kontroll har rådet på basis av artiklarna 83 och 308 i EG-fördraget, varigenom gemenskapen kan ge sig de kompletterande befogenheter som krävs för att nå sina mål (i detta fall fri konkurrens), antagit olika förordningar, senast den gällande förordningen 139/2004<sup>(14)</sup>, som ändrade och förbättrade

förordning EG/1310/97<sup>(15)</sup> och framför allt inkorporerade den rättspraxis som följde av domen i målet Gencor mot kommissionen<sup>(16)</sup>.

3.5.3 Den nya förordningen ändrar också olika befogenhetsaspekter, genom att hänvisa ärenden som av kommissionen eller minst tre medlemsstater anses vara nationella ärenden till de nationella konkurrensmyndigheterna, så att EU:s konkurrensmyndigheter avlastas. EESK menar dock att ett ärende bör kunna hänvisas till nationell behandling endast om det inte påverkar en avsevärd del av inre marknaden, eftersom det då blir lättare att förhindra en begränsning av konkurrensen och skydda de berörda parterna, särskilt konsumenterna.

3.5.4 Ändringarna av de innehållsliga aspekterna innebär att de kvantitativa gränsvärdena i artikel 1 och de begreppsmässiga aspekterna i artikel 2 definieras tydligare, varigenom det klargörs i vilka situationer en dominerande ställning kan konstateras och särskilt i vilka fall konkurrensen märkbart begränsas.

3.5.5 En annan minst lika viktig aspekt som är föremål för ändring är förfarandenaspekten. Denna – betydande – ändring innebär en förlängning av tidsfristerna för att hänskjuta ärenden till medlemsstaterna, vilket ger de berörda parterna bättre möjlighet att vidta effektiva åtgärder, samtidigt som den nationella lagstiftningen respekteras. Samma sak gäller de ansökande parternas tidsfrist, som här kan anses vara alltför strikt – 15 arbetsdagar i början av förfarandet – eftersom parterna inte ges möjlighet att sätta sig in i de handlingar som kommissionen har erhållit i samband med fallet. Under alla omständigheter skall det understrykas att det inte finns någon bestämmelse i hela förfarandet som ger konsumenterna möjlighet att vidta åtgärder. Tvärtom har bestämmelsen om att man vid utvärderingen av företagssammanslagningar skall beakta arbetstagarnas intressen och sysselsättningen försvunnit ur texten.

### 3.6 Konkurrensbegränsande förhållanden

3.6.1 I både artikel 81 och artikel 82 i EG-fördraget räknas på ett allmänt sätt upp vad som betraktas som förbjudna metoder, i den första artikeln metoder som rör samordnade förfaranden och i den andra metoder som rör missbruk av dominerande ställning. Det skall direkt understrykas att det inte handlar om uttömmande förteckningar utan om exempel på vanligt förekommande metoder och att det kan förekomma andra metoder med samma effekter och som därmed också kan vara förbjudna.

<sup>(11)</sup> Ärende COMP/C-1/37.451, 37.578, 37.579 – Deutsche Telekom AG, EUT L 263, 14.10.2003, s. 9.

<sup>(12)</sup> Ärende Microsoft COMP/37/792.

<sup>(13)</sup> Deutsche Telekom sänkte avsevärt sina paketavgifter för tillgång till Internet via bredband på sina fasta telenät.

<sup>(14)</sup> Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer, EUT L 24, 29.1.2004; Kommissionens förordning (EG) nr 802/2004 av den 7 april 2004 om tillämpning av rådets förordning (EG) nr 139/2004, EUT L 133, 30.4.2004, s.1.

<sup>(15)</sup> Förordning EEG/4064/89 (EGT L 395, 30.12.1989, s. 1), och de ändringar som har gjorts i den förordningen genom Österrikes, Finlands och Sveriges anslutningsakt, ändrades genom den nämnda förordningen. Den nya förordningen är alltså en omarbetning av alla relevanta rättsakter och av ändringen av de artiklar som har getts en tolkning genom domstolens rättspraxis.

<sup>(16)</sup> Ärende T-102/96, där domstolen definierade begreppen "dominerande ställning" och "märkbart begränsning av konkurrensen" i syfte att ta med tidigare oklara situationer, t.ex. när det gäller oligopol.

3.6.2 De olika typer av metoder som räknas upp är mycket snarlika i de båda artiklarna:

- oskäligen prissättning,
- produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,
- marknader eller inköpskällor delas upp,
- olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner med vissa handelspartner,
- det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser.

3.6.3 Samtliga metoder kan delas in i två grupper, beroende på utgångsläget:

- a) Konkurrenssmissbruk, som innefattar ett stort antal konkurrenssnedvridande metoder, däribland leveransvägran, fastställande av låga priser under det verkliga priset, bonus-system och prisdiskriminering. Ett sådant förfarande får den ekonomiska effekten att konkurrensen begränsas eller hindras på hela eller en väsentlig del av marknaden.
- b) Missbruk eller illojal konkurrens gentemot företag som är beroende av ett eller flera företags dominerande ställning vid inköp av varor eller tjänster i form av oskäligen priser, särbehandling, ineffektivitet eller försummelse, eller missbruk av industriell äganderätt.

3.6.4 En av de vanligaste formerna är prissättning i vid mening såsom rabatter, vinstmarginaler, betalningsvillkor och prisnedsättning. Till denna grupp hör också metoder som avsaknad av kostnadsförslag, avvikelser från prislistan och försäljning till priser som avviker från de angivna. I samtliga dessa fall påverkas konsumenterna, som trots de särskilda regler som skyddar deras rättigheter befinner sig i underläge gentemot de företag som har en dominerande ställning på marknaden och som ofta är ensam aktör på denna marknad.

### 3.7 Konkurrensutvecklingen inom några liberaliserade sektorer

Konkurrenspolitiken i EG-fördraget är anpassad till den traditionella europeiska ekonomin och utvecklingen av dess genomförandebestämmelser har därför löpt parallellt med den nya ekonomiska situationen, som krävde en ökad konkurrens. Förfarandena för en liberalisering av viktiga sektorer har fått negativa konsekvenser för konsumenterna eftersom det i de flesta fall har handlat om tjänster som från att ha varit offentliga har övergått till privata företag med en dominerande ställning på sina respektive marknader, som präglas av ogynnsamma konkurrensvillkor för konkurrenterna.

### 3.7.1 Energi

3.7.1.1 De senaste åren har det skett en långtgående liberalisering av Europas energisektor (el och gas), som nyligen ingick i den offentliga sektorn och därmed var underkastad kontroll av distributionsvillkor och priser. Kommissionen hade angett att marknaden skulle vara fri för alla utländska kunder före juli 2004 och för alla nationella kunder inom gemenskapen från och med 2007. Den första målsättningen har inte helt uppfyllts och i dagens läge är en total liberalisering av den nationella konsumtionen i praktiken inte genomförbar.

3.7.1.2 Situationen är komplicerad, och effektiviteten i de privatiserade näten, särskilt inom elsektorn, är låg eftersom företagen investerar lite i underhållet av näten, vilket leder till stora problem för konsumenterna och frekventa elavbrott.

3.7.1.3 Den aktuella elförordningen<sup>(17)</sup>, som syftar till att främja gränsöverskridande elhandel, kan emellertid bidra till att öka konkurrensen på den inre marknaden genom införande av en kompensationsmekanism för dem som är ansvariga för överföringssystem och genom icke diskriminerande och tydliga avgifter som inte är avståndsrelaterade.

3.7.1.4 Kommissionen har därefter tillsatt en arbetsgrupp för energifrågor inom Europeiska konkurrensnätverket med uppgift att utarbeta en överenskommelse om tillämpningen av gemenskapens konkurrensregler på energimarknaden.

### 3.7.2 Telekommunikationer

3.7.2.1 Telekommunikationssektorn genomgick en lagstiftningsreform 2002<sup>(18)</sup>, huvudsakligen för att modernisera regelverket om elektroniska kommunikationer och anpassa utnyttjandet av näten till den nya tekniken. Medlemsstaternas anpassning har gett varierande resultat. Den 9:e rapporten<sup>(19)</sup> om genomförandet av EU:s regelverk på området för elektronisk kommunikation fokuserade mycket riktigt på införlivandet av dessa regler i medlemsstaternas lagstiftning och på de nationella regleringsmyndigheternas uppgifter.

3.7.2.2 I rapporten noteras att antalet operatörer har varit stabilt, även om flera operatörer har gått tillbaka till att fokusera på sina hemmamarknader. Konkurrenstrycket har dessutom förflyttats från de internationella marknaderna för fjärr- och utlandssamtal till segmentet lokalsamtal, där de traditionella operatörerna har förlorat marknadsandelar. Detta har lett till lägre samtalskostnader för konsumenterna, men också till att operatörerna i vissa fall har missbrukat sin ursprungliga ställning vid tecknandet av nya kontrakt.

<sup>(17)</sup> Förordning (EG) nr 1228/2003 om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel; EUT L 176, 15.7.2003, s. 1.

<sup>(18)</sup> Direktiv 2002/77/EG (EGT L 249, 17.9.2002, s. 21).

<sup>(19)</sup> KOM(2003) 715 slutlig.

3.7.2.3 Övervakningen av konkurrensläget på telekommarknaden gör det i viss mån möjligt att kontrollera operatörer med dominerande ställning och pålägga dem särskilda förpliktelser som kan förhindra att konsumenterna påtvingas oskäliga villkor och priser. Under alla omständigheter har kommissionen gjort en ingående uppföljning av direktiv 2002/77/EG i samtliga medlemsstater<sup>(20)</sup> för att korrigera eventuella brister inte bara när det gäller konkurrens utan också konsumenternas intressen.

### 3.7.3 Transporter

Transportsektorn måste bedömas utifrån de olika transportmedlen. Här skall vi främst behandla luftfart, järnvägar och sjöfart, sektorer som har genomgått omfattande regeländringar, huvudsakligen för att skydda flygpassagerare och förbättra säkerheten till sjöss.

#### 3.7.3.1 Luftfart

3.7.3.1.1 Kommissionen inledde 2003 en dialog med den civila luftfartssektorn med målet att komma fram till en gemensam ståndpunkt om tillämpningen av konkurrenspolitiken i samband med allianser och fusioner inom sektorn. Samma år stod det klart att förordning (EG) 1/2003 måste ändras för att utöka flygtransporterna mellan EU och tredje land i avsikt att skapa en "öppen himmel" och göra det möjligt att ingripa vid allianser mellan europeiska företag och företag från tredje land, framför allt från USA. Under denna period granskade kommissionen flera avtal mellan företag och bedömde att några var oförenliga med konkurrensbestämmelserna<sup>(21)</sup> och att andra kräver ändringar av innehåll och löptid.

3.7.3.1.2 Under samma period har man också antagit förordningen om passagerarnas rättigheter<sup>(22)</sup>.

#### 3.7.3.2 Järnvägstransporter

3.7.3.2.1 Genom förordning 1/2003 ges de nationella konkurrensmyndigheterna rätt att tillämpa konkurrenskyddsbestämmelserna inom järnvägssektorn. Gemenskapens och medlemsstaternas myndigheter skall i samarbete med GD Transport och energi definiera frågor av gemensamt intresse med hänsyn till liberaliseringen av sektorn.

<sup>(20)</sup> Det finns en utförlig sammanfattning av åtgärderna i kommissionens XXXIII:e rapport om konkurrenspolitiken – 2003, s. 41 ff.

<sup>(21)</sup> Kommissionen godkände inte den första versionen av avtalet mellan Air France och Alitalia utan begärde att andra berörda parter skulle framföra sina synpunkter. Kommissionen ändrade också löptiden på avtalet mellan British Airways och Iberia till sex år.

<sup>(22)</sup> Förordning (EG) nr 261/2004 (EUT L 46, 17.2.2004, s. 1).

3.7.3.2.2 Det första paketet med direktiv för liberalisering av järnvägssektorn syftade till att skapa fri rörlighet för gränsöverskridande godstransporter och införa en referensram för tillträde till såväl gods- och passagerartrafik genom att fastställa linjer, tariffer osv.

3.7.3.2.3 Det andra paketet innebar också liberalisering av de nationella godstransportmarknaderna och av de nationella och internationella passagerarmarknaderna.

3.7.3.2.4 Det övergripande målet är att komma fram till en samsyn på tillämpningen av konkurrensrätten inom järnvägssektorn och på så sätt undvika att nationella myndigheter och kommissionen fattar oförenliga beslut.

#### 3.7.3.3 Sjöfart

3.7.3.3.1 Sjöfartssektorn är en av de sektorer som har flest gruppundantag, särskilt för linjekonferenser och konsortier, vilka omfattas av förordning (EG) 823/2000, som är under översyn<sup>(23)</sup>. Undantagen gäller artikel 81.3 i EG-fördraget och gör det möjligt för konsortier och linjekonferenser att överskrida de gränser som anges i förordningen under förutsättning att de efter anmälan till kommissionen och invändningsförfarandet får tillstånd till det.

3.7.3.3.2 I praktiken har några konsortier utnyttjat denna möjlighet till att använda metoder som inte omfattas av undantaget. Det gäller till exempel prissättning, vilket fick kommissionen att ingripa för att begränsa avtalens innehåll<sup>(24)</sup>. Förstainstansrätten<sup>(25)</sup> har fattat ett liknande beslut om ett avtal som ingåtts mellan rederier om att inte lämna rabatter till sina kunder på tariffer för offentliggjorda avgifter och tilläggsavgifter.

### 3.8 Liberaliseringens konsekvenser för konsumenterna

3.8.1 Eftersom förfarandena för en liberalisering av de ovan nämnda sektorerna har genomförts på nationell nivå har den fått en negativ effektiv sett ur den inre marknadens perspektiv. Bildandet av oligopol har berövat konsumenterna en effektiv konkurrens som skulle kunna leda till lägre priser och öka konkurrensen mellan företagen. Kommissionen bör dessutom undersöka vilka effekter koncentrationerna har fått i de liberaliserade sektorerna, i synnerhet för konsumenterna.

<sup>(23)</sup> EUT C 233, 30.9.2003, s. 8.

<sup>(24)</sup> Mål Wallenius/Wilhelmsen/Hyundai, 2002.

<sup>(25)</sup> Mål IV/34.018, EGT L 268, 20.10.2000, s. 1.

3.8.2 Generellt sett har bristen på insyn, höga och oskäligena tariffer för företag och enskilda konsumenterna samt vertikala företagsammanslutningar fått till följd att det inte har skapats någon verklig konkurrens på de liberaliserade marknaderna. Tvärtom har konsumenternas avtalsvillkor i många fall stridit mot bestämmelserna om standardavtal.

3.8.3 Problemet består i de instrument som konsumenterna förfogar över för att hävda sina rättigheter gentemot dessa företag, främst genom att vidta rättsliga åtgärder i enlighet med konkurrensrätten, särskilt artiklarna 81 och 82 i fördraget. Det stora flertalet klagomål som har behandlats av konkurrensmyndigheterna, det vill säga kommissionen och de nationella myndigheterna, har lämnats in av företag, och EG-domstolen har än så länge inte fattat beslut om ett enda klagomål från en privatperson.

3.8.4 Kommissionen grönbok om "Skadeståndstalan vid brott mot EG:s antitrustregler" <sup>(26)</sup> måste leda till införandet av ett instrument för konsumenterna, vilket EESK kommer att yttra sig om senare.

#### 4. Konsumentkyddet och konkurrenspolitiken

4.1 Konsumenterna har givetvis en särskild lagstiftning som reglerar deras rättigheter och skyldigheter <sup>(27)</sup>. I EG-fördragets artikel 153.2 anges att "konsumentkyddskraven skall beaktas när gemenskapens övriga politik och verksamhet utformas och genomförs". Konsumentpolitiken har således en övergripande karaktär och skall därför övervägas vid alla åtgärder som påverkar konsumenterna. I konkurrenspolitikens fall råder det ingen tvekan om att konsumenterna är en del av den marknad som denna politik omfattar och utgör efterfrågesidan på denna marknad.

4.1.1 I följande avsnitt uppmärksammar vi vilka konsumenträttigheter som berörs av konkurrenspolitiken och på vilket sätt, särskilt när det gäller bristande efterlevnad av dessa normer på den inre marknaden. Konsumenterna måste också betraktas som berörd part i denna politik för att kommissionen skall kunna ta hänsyn till deras rättigheter när den ingriper i konkreta fall och fastställer reglerna på marknaden.

#### 4.2 Ekonomiska rättigheter

4.2.1 Begreppet "konsumenternas ekonomiska rättigheter" innebär att konsumenterna eller användarna inte får lida någon ekonomisk skada som hindrar dem från att använda och åtnjuta de varor och tjänster som de har förvärvat enligt de villkor som överenskommit med ett företag. Den grundprincip

<sup>(26)</sup> KOM(2005) 672 slutlig; 19.12.2005.

<sup>(27)</sup> Se EESK:s yttrande – INT/263 – AS 1038/2005; föredragande Jorge Pegado Liz.

som reglerar hela detta område är god tro och rimlig jämvikt mellan parterna, vilket betyder att alla åtgärder eller klausuler som strider mot denna princip kan betraktas som oskäligen eller i strid med konsumentens intresse.

4.2.2 Förhållandet mellan konkurrenspolitiken och konsumentens fria val har varit ett av huvudmålen i gemenskapens lagstiftning. Det erkänns i den tidigare artikel 85.3 och den nuvarande artikel 81 i EG-fördraget, där det anges att avtal eller grupper av avtal mellan företag bara är tillåtna om de gynnar konsumenterna, trots att de minskar konkurrensen. Ett typiskt exempel är uppdelning av geografiska områden mellan konkurrenter för att täcka hela marknaden, trots att vissa områden inte är lönsamma.

4.2.3 Ur konsumentkyddssynpunkt sker övervakningen av marknaden genom att man kontrollerar om det förekommer horisontella avtal, t.ex. frivilliga avtal, priskarteller, inköpscentraler, uppdelning av marknaden, och vertikala avtal som reglerar förbindelserna mellan producenter, importörer osv. Man kontrollerar också om det förekommer missbruk av dominerande ställning genom metoder som försvårar för eller förhindrar konkurrenter från att få tillträde till marknaden, för höga eller låga priser, prissättning som utestänger konkurrenter eller förmånsbehandling av vissa kunder framför andra.

4.2.4 Kommissionen redogör varje år i en rapport för ett stort antal beslut om såväl samordnade förfaranden som missbruk av dominerande ställning och för några av EG-domstolens domar, som i många fall innebär en nytolkning av lagen eller att det krävs en lagändring.

4.2.5 Under de senaste åren har kommissionen behandlat allt färre ärenden, mycket därför att de nationella konkurrensmyndigheterna har agerat med kraft på de nationella marknaderna men framför allt därför att anmälningssystemet har avskaffats. GD Konkurrens har genom formella beslut avgjort 24 ärenden, vilket är mycket få beslut om man jämför med kontroll av koncentrationer, som resulterat i ett stort antal formella beslut (231) <sup>(28)</sup> utifrån förfarandet i den ändrade förordningen. I fortsättningen kommer antalet beslut att bli färre i och med att de nationella myndigheterna får behörighet i de flesta av dessa fall.

4.2.6 Bland de ärenden som behandlades var det flera som direkt påverkade konsumenterna eller var av särskilt intresse för dem. De enskilda besluten berörde sektorer som mobiltelefon, radio- och tv-sändningar och luftfart <sup>(29)</sup>, medan de sektorspecifika initiativen omfattade transportsektorn, fria

<sup>(28)</sup> Se kommissionens årsrapport – 2003, s. 191 ff.

<sup>(29)</sup> Se ruta 3 i årsrapporten för 2003, s. 29, om missbruk i telekommunikationssektorn; ruta 2 i årsrapporten för 2004, s. 28; utnyttjande av näten för tv-sändning och försäljning av sporträttigheter i årsrapporten för 2004, s. 43.

yrken, motorfordon och media<sup>(30)</sup>. I samtliga fall uppmärksammades missförhållanden vid prissättning, som omfattas av artikel 82, eftersom man använt oskäligen priser som utestänger konkurrenter vid försäljning av varor och tjänster<sup>(31)</sup>.

#### 4.3 Rätt till information och medinflytande

4.3.1 En ändamålsenlig konsumentpolitik måste bygga på att konsumenterna är delaktiga i de politikområden som berör dem, och de måste därför kunna påverka all politik som de hittills varit utestängda från. Redan i strategin för konsumentpolitik 2002–2006<sup>(32)</sup> fastställdes målet att konsumentorganisationerna skulle kunna delta i EU:s politik. Ett år senare tillsattes en kontaktperson med ansvar för konsumentförbindelser inom GD Konkurrens.

4.3.2 Konsumentorganisationerna har ett forum – konsumentkommittén – där de kan bidra till den egentliga konsumentpolitiken, men det saknas tillräckliga möjligheter att delta på andra politikområden. Konsumentorganisationernas utmaning är i dag att skapa möjligheten och förmågan att under hela beslutsprocessen bidra till olika EU-initiativ. Det krävs minimikrav som gör det möjligt för konsumenterna att delta i rådgivande organ, vilket redan sker inom jordbrukssektorn, och framför allt i de nya rådgivande organ som har inrättats på vissa områden, till exempel transporter, energi och telekommunikationer, eller i andra nya organ som inrättas.

4.3.3 På det område som behandlas här finns det ingen formell kanal för konsumenternas deltagande. Man samråder inte ens med dem om ämnen som enligt fördraget är i deras intresse, däribland om samordnade förfaranden i artikel 81.3 och missbruk som begränsar produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna i artikel 82b. Därför är det såväl GD Konkurrens som konsumentorganisationernas uppgift att utifrån en gemensam utgångspunkt utforma mekanismer för deltagande och samråd i frågor med betydelse för den inre marknaden, vilket också påpekades i vitboken om styrelsereformerna i EU<sup>(33)</sup>.

4.3.4 GD Hälsa och konsumentskydd bör också ta sitt ansvar genom den permanenta rådgivande gruppen, som skulle kunna behandla konkurrensfrågor som får återverkningar på konsumenternas rättigheter.

4.3.5 Konsumenternas rätt till information om konkurrensfrågor har stärkts genom tillsättningen av den kontaktperson som står i förbindelse med konsumenterna. De europeiska

konsumentorganisationerna hålls fortlöpande informerade och de nationella organisationerna och enskilda konsumenterna har tillgång till en webbplats<sup>(34)</sup> som även innehåller ett standardformulär för klagomål<sup>(35)</sup> mot företag som har föroresakat dem skada genom konkurrensnedvidande metoder.

## 5. Organisationer

För att konsumenternas rätt till information och deltagande skall tillgodoses på ett effektivt sätt anser EESK för det första att man bör säkerställa att konsumenterna blir legitimt företrädda genom sina organisationer, och för det andra att man fastställer inom vilket organ som detta deltagande kan verkställas i enlighet med vad som följer nedan.

### 5.1 Konsumentorganisationer

5.1.1 Konsumentorganisationerna omfattas av nationella lagar som uppställer ett antal minimikrav för att en organisation skall erkännas officiellt och vara legitim. Godkända organisationer har därmed rätt att försvara konsumenternas rättigheter om de skulle kränkas på grund av förbjudna affärsmetoder.

5.1.2 På europeisk nivå är alla fullt erkända och legitima organisationer registrerade av GD Hälsa och konsumentskydd. Det är dessa organisationer som får information och inbjuds till samråd samtidigt som de engageras i alla frågor som hittills har betraktats som deras ansvarsområde.

5.1.3 Det kan uppstå problem vid utövandet av denna något begränsade legitima funktion i samband med konkurrensfrågor eftersom det brukar handla om kränkning av konkreta konsumenträttigheter som är begränsade till vissa territorier och ämnen. Det behövs en bred diskussion om legitimitetsbegreppet innan beslut fattas på detta område.

### 5.2 Europeiska konkurrensnätverket

5.2.1 Genom förordning (EG) 1/2003<sup>(36)</sup> och det så kallade moderniseringspaketet inrättades samarbetsformerna mellan kommissionen och konkurrensmyndigheterna i Europeiska konkurrensnätverket (ECN)<sup>(37)</sup>. Nätverket inledde sin verksamhet 2003 genom en arbetsgrupp som studerade de mest allmänna frågorna, däribland nätverkets funktionssätt och kommunikationen mellan nätverksdeltagarna. I dag är nätverket i full verksamhet och består av 14 undergrupper som behandlar olika sektorsproblem<sup>(38)</sup>.

<sup>(34)</sup> Internetadress: [http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/consumers/redress/compl/index_en.htm)

<sup>(35)</sup> Finns som bilaga.

<sup>(36)</sup> Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, ändrad genom förordning (EG) nr 411/2004; EUT L68, 6.3.2004.

<sup>(37)</sup> Meddelande från kommissionen om samarbete inom nätverket för konkurrensmyndigheter; EUT C 101, 27.4.2004.

<sup>(38)</sup> Under 2004 behandlades 298 ärenden, varav 99 överlämnades av kommissionen och 199 av de nationella konkurrensmyndigheterna.

<sup>(30)</sup> Se årsrapport 2004, transporter, s. 52; fria yrken i årsrapport för 2003, s. 60; distribution av motorfordon i årsrapport för 2004, s. 44.

<sup>(31)</sup> Målet British Telecommunications, EGT L 360, var särskilt betydelsefullt eftersom det gällde ett statligt monopol.

<sup>(32)</sup> Meddelande från kommissionen om "Strategi för konsumentpolitik 2002–2006"; KOM(2002) 208 slutlig.

<sup>(33)</sup> KOM(2001) 248 slutlig.

5.2.2 Genom förordning 1/2003 ges nätverket resurser för ömsesidigt stöd och rätt att agera i enlighet med den behöriga myndighetens instruktioner samt, mer allmänt, att samla in alla uppgifter som krävs för att lösa olika ärenden. Nätverket har också till uppgift att utföra inspektioner som begärs av de nationella myndigheterna, och resultatet meddelas därefter enligt det fastställda förfarandet för att alla berörda parter skall ha tillgång till det.

5.2.3 Europeiska konkurrensnätverket har en mycket viktig roll inom programmet för förmånlig behandling, eftersom medlemsstaterna har undertecknat en förklaring där de förbinder sig att respektera de regler som fastställs i ovan nämnda meddelande. Nätverket fungerar på så sätt som ett praktiskt instrument för de nationella domstolar som är kompetenta i konkurrensfall, samtidigt som domstolarna har till uppgift att hålla sig à jour med EG-domstolens rättspraxis<sup>(39)</sup>.

5.2.4 Kommunikationen mellan nätverket, konkurrensmyndigheterna och domstolarna gör det möjligt att få kännedom om klagomål i fråga om avtal och missbruk av dominerande ställning samt om tillämpligt förfarande. På så sätt kan man snabbare fatta beslut än tidigare om vilken myndighet som skall utreda ärendet.

5.2.5 Europeiska konkurrensnätverkets verksamhet bidrar också till att upptäcka överträdelser, och denna närmast förebyggande roll minskar de negativa konsekvenserna för konkurrenterna och konsumenterna. En annan viktig uppgift är nätverkets roll vid begäran om undantag, där kräver att man bedömer om undantaget gynnar konsumenterna och om avtalet bör innehålla ett omnämmande av de konkreta vinster som kan förväntas för konsumenterna.

Bryssel den 5 juli 2006

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(39)</sup> Kommissionens meddelande om samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas domstolar vid tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget; EUT C 101 27.4.2004, s. 54.